Canada Employment and Immigration Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

CHARTING A CLEAR COURSE FOR A NATIONAL OLDER WORKERS' PROGRAM

A paper presented to
The Minister of Employment and Immigration

by

The Canada Employment and Immigration Advisory Council

November 6, 1986

Canada

Canada Employment and Immigration Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

November 6, 1986

The Honourable Benoît Bouchard
Minister of Employment and Immigration
Place du Portage
Phase IV
Hull, Quebec
K1A 0J9

Dear Mr. Bouchard:

In August 1985, the Canada Employment and Immigration Advisory Council presented your predecessor, the Honourable Flora MacDonald, with a report entitled Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market. This report described the deteriorating position of older workers in the labour market and concluded that very little was being done to address this problem.

The CEIAC was pleased when the government announced in its February Budget that funds were to be set aside for a program for older worker adjustment. This program was to be introduced after consultation with the provinces. In the ensuing months, however, it became apparent that little progress was being made in this regard. We understand that the provinces are reluctant to participate in a program which appears to be promoting early retirement and which is aimed only at workers in certain economic sectors. What they want is a program that will encourage and assist unemployed older workers to be reintegrated into the labour force, or failing this, provide them with a measure of income maintenance until age 65.

The attached paper, "Charting a Clear Course for a National Older Worker Program", results from the concern that the CEIAC has about the plight of this segment of the workforce. It draws heavily upon the experience that the Council has had in this area and from monitoring the situation since the report on older workers was published.

.../2

Canada

The paper picks up where the report left off and describes the current situation with regard to unemployed older workers affected by the current economic adjustment process. It identifies the target group most seriously affected as those between the ages of 55 and 64 and it outlines the criteria for assistance.

The paper proposes a program structure which would concentrate on the reintegration of these workers into the labour force. It proposes a more rigorous application of existing labour market adjustment programs to older workers' needs. As a last resort, it proposes an income maintenance safety net which would be called the Program for Older Worker Adjustment (POWA). The paper also describes a more simplified approach to the delivery of these programs to unemployed older workers.

We are given to understand that the proposed federal program for older workers will be jointly administered by your department and Labour Canada. In view of this, we recommend that you provide your colleague, the Minister of Labour, with a copy of this paper.

It is the hope of your Advisory Council that this paper will provide some guidance to those individuals in both departments who have been charged with the task of developing a fair and workable program of assistance to unemployed older workers.

Yours sincerely,

Jacques Vasseur,
Chairman

CHARTING A CLEAR COURSE
FOR A
NATIONAL OLDER WORKERS' PROGRAM

A paper presented to
The Minister of Employment and Immigration

by

The Canada Employment and Immigration Advisory Council

November 6, 1986

CONTENTS

	PAGE
INTRODUCTION	1
INVESTIGATION PROCESS	2
CURRENT SITUATION	2
TARGET GROUP	3
CRITERIA FOR ASSISTANCE	4
PROGRAM STRUCTURE	4
CRITERIA FOR BENEFITS	9
LEVELS OF BENEFITS	10
SOURCE OF FUNDING	10
ANNUAL COSTS	11
DELIVERY SYSTEMS	11
OTHER CONSIDERATIONS	12

CHARTING A CLEAR COURSE
FOR A
NATIONAL OLDER WORKERS' PROGRAM

INTRODUCTION

The Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC) report, Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market, published in August 1985, dealt with the problems encountered by older workers experiencing lay-off or involuntary early retirement. The study's observations and recommendations were enthusiastically received and the report enjoyed broad distribution in Canada and elsewhere. Regrettably, the circumstances of unemployed older workers which were described in the report, and which subsequently received considerable attention from the media, have not improved. Therefore, the CEIAC is pleased that a program for older worker adjustment is currently being developed and would like to assist in making its design a success.

As a result of its study, which included discussion of the subject with many individuals, organizations and constituencies across the country, the CEIAC has acquired a good knowledge of the problems faced by unemployed older workers. This paper is submitted as a supplement to the Council's published report and proposes an approach to the implementation of a program for unemployed older workers.

INVESTIGATION PROCESS

In undertaking both the original and its latest analyses of the situation, the CEIAC was guided by the government's stated aims of consulting with interested Canadians, practising fiscal restraint and involving the private sector. The Council was also convinced of the need to receive input and unanimous agreement from both business and labour on issues affecting their constituencies. This process of consultation ensures the involvement of those who are interested and willing to make a contribution and includes not only those individuals directly affected, but also communities, municipal and provincial governments and non-government service organizations.

CURRENT SITUATION

The conclusion arrived at by the CEIAC is that older workers, especially those between the ages of 55 and 64, do indeed have problems in the labour market which are unique to that age group. Many of the skills that these workers acquired over their years of former employment are no longer in demand and employers reject them in favour of younger, better educated and trained individuals. Labour market adjustment programs such as those providing training and mobility are not specifically targetted at older workers and their rate of participation in these programs is extremely low.

Past programs which included specific elements aimed at older workers, such as MILAP, ILAP and the Labour Adjustment Benefits (LAB) program, were selective in terms of industrial sectors or geographic areas. For example, in 1985, approximately 5,000 unemployed workers between 55 and 64 qualified for and received income assistance under LAB at a time when there were an estimated 100,000 unemployed workers in that age group. This

means that 95,000 of these workers may not have had access to any income maintenance safety net, except unemployment insurance. Even there, recent changes in U.I. policy could have resulted in some of these unemployed older workers being ineligible for benefits or eligible only for reduced levels.

There are many ways in which older workers can get lost in the shuffle and many of them do. It became apparent as the CEIAC study proceeded that the existing adjustment programs and safety nets (as well as hardships) are not equally or equitably distributed. The differences are numerous and varied and are based on pension and severance arrangements, as well as on an individual's occupation, skills, educational level, geography, sex and indeed even on the sector in which the worker was employed. As a result, unemployed older workers often must bear different social costs, depending upon their particular circumstances.

The rising rate of unemployment and emerging hardships among older workers is a relatively new phenomenon which has resulted from the economic adjustments that began in the early 1980s. The persistence of this new reality suggests that if the problem is not intelligently addressed now, it could become entrenched in the system.

TARGET GROUP

The CEAIC study on older workers revealed that the category most adversely affected by the current economic adjustments are those in the 55-64 age group. This does not mean to say that those in the 45-54 age group do not experience employment problems. However, their situation appears to be somewhat more amenable to solution by the existing labour market adjustment programs such as placement services, training, mobility and

temporary income maintenance systems. What emerged as the most pressing issue was the need for a concerted effort to reintegrate those in the 55-64 age group into the labour force and, failing that, to provide a bridge to tide them over until age 65.

The suggested process of reintegration and assistance which follows is contingent upon this category of workers being designated as a target group which is eligible for special consideration under existing and proposed labour market adjustment programs.

CRITERIA FOR ASSISTANCE

The conclusion reached by the Council is that any assistance given to older workers must be based on earned entitlement and accompanied by efforts to reintegrate them into the workforce and productive employment. Therefore, the main thrust should be to get the unemployed older worker off income maintenance programs and into employment or retirement with an adequate income as quickly as possible. Under no circumstances should these workers be forced to depend upon provincial welfare income for their existence.

PROGRAM STRUCTURE

The key to this approach would be to provide a more effective safety net system that can operate on behalf of all the affected individuals, not just the lucky few. It would ensure that adjustment options will remain open until the unemployed worker's problem is resolved or until the individual reaches age 65.

At present, there are numerous programs and services in various government departments for which unemployed older workers may qualify. These include job search assistance through the Canada Employment Centres, Unemployment Insurance, Canadian Jobs Strategy and its various programs, Canada and Quebec Pension Plans, and until recently, the Labour Adjustment Benefits program and others. Each of these programs works in isolation and generally without reference to any of the others. Also, each of these programs and services has its own organization as well as its own complex system for delivery and administration.

The older worker safety net structure proposed by Council would provide a one-stop service for all of these existing programs and would ensure that the affected older worker does not fall into an obscure zone where no one is responsible. The new service for unemployed older workers would consist of a layering of safety nets, each layer having the goal or incentive for the client to leave it as soon as possible to become employed or self-sustaining. The safety net layers would be used singly or in combination with one or more of the others.

The last layer in the safety net system would be the one that could be equated to the former Labour Adjustment Benefits program and which would become the new Program for Older Worker Adjustment (POWA). No one would be allowed to fall off this safety net, but efforts would be made to ensure that the majority will not need it. It should also be made clear that the proposed system should not be mistaken by employers to be a substitute for an adequate and equitable severance arrangement.

The following are options currently available to a permanently laid-off older worker. Some of these are designed to replace the income lost from previous employment and others to assist the individual to become reestablished in the labour market. Each one of these should be considered as a level or layer in the safety net system.

- **SEVERANCE PAY** - Some older workers will receive severance pay immediately upon separation. The amount of this benefit would probably be based upon the number of years of service and the worker's previous earnings and may be paid in a lump sum or spread over a period of time. Unions, workers and others maintain that severance pay is deferred earnings and should not be considered as income for any part of the period following loss of employment. The CEIAC study on older workers discovered that many unemployed workers used their severance pay to reduce or pay off mortgages and other liabilities. This supports the argument that severance pay does not represent a dependable source of steady income following termination of employment and should not be considered as such for unemployment insurance benefit purposes.

- **PENSION** - Some employers, particularly the larger ones, will have a private pension plan for their employees. Therefore, when older workers are permanently laid off, they may qualify for some pension income. The amount of this income will vary according to the type of plan, the worker's age and number of years of service. Most employer pension plans, when utilized for early retirement, do not provide sufficient income to enable the recipient to sustain a satisfactory standard of living. Therefore, this source of income should, at best, be considered as only a part of the older worker's safety net. It should also be noted that it is estimated that less than 50 per cent of all workers have access to employer pension plans.

- **UNEMPLOYMENT INSURANCE** - Until recently, it was possible for laid-off workers to depend upon receiving unemployment insurance benefits. With the recent changes in U.I. policy, this source of income maintenance is no longer assured. The CEIAC report on older workers identified this as an unfortunate development at a time when large numbers of older workers were facing redundancy in the labour market.

  Unemployment Insurance is no longer a dependable safety net, but may still provide some temporary income maintenance while other avenues are investigated.

- **CANADA EMPLOYMENT CENTRE (PLACEMENT SERVICES)** - Most permanently laid-off older workers express a strong desire to obtain productive employment and remain in the labour force.

  To do so, they need help in seeking and finding new employment. Job search assistance should be readily available at their Canada Employment Centre (CEC). However, the CEIAC study on older workers found that CECs were not effective in this regard and older workers received only marginal attention there. Community and union operated job search organizations were considered to be far more effective. This is a level in the safety net system where considerable effort should be applied in the form of counselling and job search assistance. Without access to this service, whether delivered through CECs or other establishments, the whole proposed safety net system for older workers will collapse. If community or union operated counselling and job placement services are used, the organizations offering these services should be assisted financially.

- **CANADIAN JOBS STRATEGY (TRAINING)** - In order to succeed in locating new employment, the unemployed older worker may require upgrading or retraining for a new occupation. During

the CEIAC study, many older workers felt that this opportunity was being denied them and that most training programs were designed for youth. The CEC, using the applicable Canadian Jobs Strategy programs, should ensure that every effort is made to provide this training before declaring older workers unemployable or directing them to other levels in the system.

Current orientation toward employer-based training under the Canadian Jobs Strategy makes it difficult for unemployed older workers to qualify for assistance while training in an institution. Since certain types of training and retraining are best given in a formal training environment, it is recommended that CJS policy be changed to reflect this need.

- **CANADIAN JOBS STRATEGY (MOBILITY)** - While most older workers appear to be reluctant to leave their community, there may be a few who would be willing to work in another location if the financial burden of moving was reduced. More effort than has been evident in the past should be exerted to help those workers to move to job opportunites elsewhere.

- **CANADIAN JOBS STRATEGY (SMALL BUSINESS TRAINING)** - The CEIAC study on older workers revealed that approximately 10 per cent of the unemployed workers surveyed would become involved in a small business venture if some of the obstacles to achieving this goal were removed. Training is an important part of this adjustment and should be readily available to those needing it. The Canadian Jobs Strategy has a small business training component which can provide training to individuals already in business. However, existing program rules would make it difficult, if not impossible, for an older worker whose business has failed to be eligible for retraining. More flexibility should be incorporated into these programs to facilitate the transition of these older workers into the workforce.

- **PROGRAM FOR OLDER WORKER ADJUSTMENT (POWA)** - If and when unemployed older workers fall through all the safety net levels identified above they would be assured, as a last resort, income maintenance through POWA. If the programs are properly and vigorously applied, only a small percentage should reach that level. Once there, they would remain in the program until they found or created a job for themselves or reached the age of 65

- **CANADA/QUEBEC PENSION PLAN, OLD AGE SECURITY AND GUARANTEED INCOME SUPPLEMENT** would come into effect at age 65, depending upon the older worker's eligibility. Upon reaching 65, the older worker would no longer be the responsibility of the safety net system described above.

CRITERIA FOR BENEFITS

The proposed plan is based on the principal of a guaranteed income for older workers either through employment, entrepreneurship or income maintenance. If the older worker falls through all the safety net levels to the last layer - Program for Older Worker Adjustment - a measure of income maintenance would be provided. When the person receives unemployment insurance benefits or severance pay covering a given post-lay-off period, then the POWA program would take over when this period is exhausted, if the worker has not already moved on to another layer or found employment. These unemployed older workers would then remain on POWA until they move to another layer, find or create a job for themselves, or reach age 65.

Some of the layers in the safety net system would overlap at times. For example, the Canada Employment Centre may be involved in job search or counselling while the unemployed

worker is also receiving unemployment insurance benefits. Likewise, the worker may receive unemployment insurance benefits while enrolled in a training program. The order of the individual safety net levels may vary from person to person. For example, a person with entrepreneurial aspirations may use that level in lieu of CEC placement services or mobility assistance. The intent here is that there would be a safety net for all unemployed older workers to depend on, regardless of their circumstances. No one would fall through the cracks as is so often the case now.

The cost of each level would have to be considered in relation to the other options available. The application of one level may prevent the older worker from landing on another more expensive level. For example, several half-hour sessions of employment counselling at a CEC (or another counselling service) may prevent a person from landing on the POWA level, the cost of which would be considerably higher.

Ideally, for this approach to function efficiently, it should encompass all federal programs related to labour market and social adjustment for older workers.

LEVELS OF BENEFITS

POWA should be used strictly as a bridge between unemployment and re-entry into the workforce or retirement. The amount of benefit provided under the program should be set at a level that is sufficient to provide the recipient with a reasonable standard of living.

SOURCES OF FUNDING

Funds for this program should come from general revenues and represent a contribution by all Canadian taxpayers to these

workers in recognition of their past contribution to Canada's economic growth and welfare. Their contributions over many years to Unemployment Insurance and pension funds should also be recognized.

ANNUAL COSTS

It is hoped that if sufficient effort is made to accommodate these workers through the application of the labour market adjustment programs described above, the numbers reaching the POWA level would not be great. Nevertheless, the prospects of the program costing more than the proposed allocation ($125 million over 3 years) remains high. The CEIAC feels that the problems faced by this segment of the labour force is so significant that an increased allocation of funds, or the transfer of funds from other programs, may be necessary and justified.

DELIVERY SYSTEMS

The CEIAC is concerned that there are currently too many streams within the system delivering too many programs in isolation from each other. It appears that nowhere in the system has an attempt been made to aggregate the applicable programs and focus their application on the solution of the problems faced by unemployed older workers. At the very least, an effort should be made to determine if the current desegregation of programs and delivery systems is necessary. The CEIAC believes that, not only is it not all necessary, but also that this results in a confusing, costly and ineffective delivery mechanism. A one-stop centre for older workers would go a long way toward addressing their individual labour market problems. At the minimum, the assessment and identification of unemployed older workers' needs, and guidance toward choosing an appropriate layer of assistance, should be carried out at

the Canada Employment Centre[1]. The main reason for this is the existence of a large network of CECs across the country.

OTHER CONSIDERATIONS

The recommendations made in this paper do not in any way detract from those made in the CEIAC report, Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market.

The CEIAC, as a result of its earlier extensive consultations, remains convinced that community-operated job-placement and counselling centres are more effective for this age group than the CECs, and that severance pay should not affect the older worker's eligibility for unemployment insurance. The CEIAC still believes that a national campaign to dispel some of the misconceptions about older workers is necessary and that special incentives should be provided to employers to encourage them to hire older workers. The Council also remains committed to the other recommendations made in its 1985 report on older workers.

---

1. This assumes that CECs will improve their services to older workers. In its 1985 study on older workers, Council found that CECs were lacking in this regard.

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
Canada Employment and Immigration Advisory Council

GRANDES LIGNES D'UN PROGRAMME NATIONAL POUR LES TRAVAILLEURS AGÉS

Un document présenté au
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

par

Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Le 6 novembre 1986

Canada

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
Canada Employment and Immigration Advisory Council

Le 6 novembre 1986

Monsieur Benoît Bouchard
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Place du Portage
Phase IV
Hull (Québec)
K1A 0J9

Monsieur le Ministre,

En août 1985, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI) a remis à votre prédécesseur, Mme Flora MacDonald, un rapport intitulé Les travailleurs âgés: crise imminente sur le marché du travail. Celui-ci décrivait les difficultés croissantes auxquelles se heurtent les travailleurs âgés sur le marché du travail et aboutissait à la conclusion que l'on ne faisait pas grand-chose pour régler ce problème.

Le CCCEI a accueilli avec plaisir l'annonce, faite par le gouvernement dans son budget de février, selon laquelle des fonds seraient réservés à un programme d'adaptation des travailleurs âgés. Celui-ci devait être lancé après consultation des provinces. Au cours des mois qui ont suivi, il est toutefois devenu évident que l'on faisait peu de progrès dans cette voie. Nous savons que les provinces hésitent à participer à un programme qui semble favoriser la retraite anticipée et qui ne vise que les travailleurs de certains secteurs de l'économie. Elles souhaitent un programme qui incitera et aidera les travailleurs âgés en chômage à rejoindre les rangs de la population active ou qui, à défaut, leur offrira un soutien du revenu jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans.

Le document ci-joint, Grandes lignes d'un programme national pour les travailleurs âgés, témoigne des inquiétudes éveillées chez le CCCEI par les difficultés que connaît cette catégorie de travailleurs. Il s'appuie sur la connaissance que le Conseil avait déjà du problème, ainsi que sur les renseignements recueillis à cet égard depuis la publication du rapport sur les travailleurs âgés.

.../2

Le document complète le rapport; il décrit l'incidence de l'évolution économique actuelle sur la situation des travailleurs âgés en chômage. Il montre que le groupe le plus touché est celui des travailleurs âgés de 55 à 64 ans et il définit les critères selon lesquels une aide devrait être offerte.

La mise en oeuvre d'une formule en vue de la réintégration professionnelle de ces travailleurs est proposée. Il s'agit d'utiliser plus judicieusement les programmes d'adaptation au marché du travail existants pour répondre aux besoins des travailleurs âgés. L'élaboration d'un système de soutien du revenu, que l'on appellerait le Programme d'adaptation des travailleurs âgés (PATA), est proposée en dernier recours. Le document décrit aussi une façon simplifiée d'offrir ces programmes aux chômeurs âgés.

On nous a indiqué que le programme fédéral qu'il a été proposé de mettre en place à l'intention des travailleurs âgés sera administré conjointement par votre ministère et par Travail Canada. C'est pourquoi nous vous prions de faire parvenir un exemplaire du document précité à votre collègue, le ministre du Travail.

Votre Conseil consultatif espère que ce document sera utile aux employés des deux ministères à qui l'on a confié la tâche d'élaborer un système équitable et réalisable d'aide aux travailleurs âgés en chômage.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,

Jacques Vasseur

GRANDES LIGNES D'UN PROGRAMME NATIONAL POUR LES TRAVAILLEURS AGÉS

Un document présenté au
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

par

Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Le 6 novembre 1986

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
INTRODUCTION	1
MÉTHODE D'ENQUÊTE	2
LA SITUATION ACTUELLE	2
LE GROUPE VISÉ	4
LES CRITÈRES	4
LA STRUCTURE DU PROGRAMME	5
LES CRITÈRES POUR LE VERSEMENT DES PRESTATIONS	10
LES TAUX DE PRESTATION	12
LES SOURCES DE FINANCEMENT	12
LE COUT ANNUEL	12
LES MÉCANISMES D'EXÉCUTION	13
AUTRES CONSIDÉRATIONS	13

GRANDES LIGNES D'UN PROGRAMME NATIONAL POUR LES TRAVAILLEURS AGÉS

INTRODUCTION

Le rapport qu'a publié, en août 1985, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI) intitulé Les travailleurs âgés: crise imminente sur le marché du travail, traitait des problèmes auxquels se heurtent les travailleurs âgés qui ont été licenciés ou forcés de prendre leur retraite prématurément. Les observations et recommandations formulées dans le cadre de cette étude ont été accueillies avec enthousiasme et le rapport largement diffusé au Canada et ailleurs. Malheureusement, la situation des travailleurs âgés qui était exposée dans le rapport et dont les médias ont ensuite beaucoup parlé, ne s'est pas améliorée. Le CCCEI est donc heureux qu'un programme d'adaptation pour les travailleurs âgés soit en voie d'élaboration et souhaite contribuer à sa réussite.

Grâce à l'étude précitée, au cours de laquelle la question a été examinée avec de nombreux particuliers et représentants d'organisations ou de circonscriptions de tout le pays, le CCCEI a acquis une connaissance approfondie des problèmes que connaissent les chômeurs âgés. Le présent document constitue un complément à celui qu'a publié le Conseil; il propose une approche en vue de la mise en oeuvre d'un programme pour les travailleurs âgés en chômage.

MÉTHODE D'ENQUÊTE

Dans sa première analyse de la situation des travailleurs âgés tout comme dans celle qu'il en a fait récemment, le CCCEI s'est laissé guider par la volonté du gouvernement de consulter les Canadiens concernés, de restreindre les dépenses et de faire appel au secteur privé. Pour le Conseil, il était en outre nécessaire d'obtenir le point de vue et le consensus des entreprises et des organisations de travailleurs sur les questions qui étaient de leur ressort. En effet, un tel processus de consultation garantit la participation des personnes intéressées et disposées à apporter leur contribution, c'est-à-dire non seulement les individus concernées, mais aussi les collectivités, les administrations municipales, les gouvernements provinciaux et les organismes non gouvernementaux de services.

LA SITUATION ACTUELLE

La conclusion du CCCEI, c'est que les travailleurs âgés, surtout ceux de 55 à 64 ans, ont en effet des problèmes sur le marché du travail qui sont uniques à ce groupe d'âge. Beaucoup des compétences qu'ils ont acquises au cours de leur vie professionnelle ne sont plus recherchées et les employeurs leur préfèrent des travailleurs plus jeunes, plus instruits et ayant reçu une meilleure formation. Les programmes d'adaptation au marché du travail, par exemple ceux qui visent la formation et la mobilité, ne sont pas spécialement destinés aux travailleurs âgés et ceux-ci ne représentent qu'une proportion extrêmement faible des participants.

Par le passé, les programmes qui comportaient des mesures précises à l'intention des travailleurs âgés, comme le Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la

main-d'oeuvre (PMAAIM), le Programme d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (PAAIM) et le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs, étaient sélectifs à l'égard des secteurs industriels ou géographiques. En 1985 par exemple, environ 5 000 travailleurs en chômage âgés de 55 à 64 ans ont demandé et obtenu l'aide financière du Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs, alors que, selon les estimations, le nombre de ces travailleurs s'établissait à 100 000; cela veut donc dire que 95 000 travailleurs en chômage âgés de 55 à 64 ans n'ont eu accès à aucune forme de soutien du revenu, exception faite de l'assurance-chômage. Encore se peut-il qu'en raison de modifications récemment apportées à la politique d'assurance-chômage certains chômeurs âgés aient été inadmissibles au bénéfice des prestations ou n'aient eu droit qu'à des prestations réduites.

Il peut facilement arriver qu'on oublie des travailleurs âgés au fil de toutes ces transformations et c'est ce qui arrive dans bien des cas. L'étude menée par le CCCEI a fait ressortir clairement que les programmes d'adaptation et les mesures de protection ne profitent pas à tout le monde également ou équitablement. Évidemment, les privations ne sont pas non plus les mêmes pour tous. Les écarts sont nombreux et variés, tenant aux dispositions prises à l'égard de la pension et de l'indemnité de départ de même qu'à la profession de la personne concernée, à ses compétences, à son niveau d'instruction, à sa région de résidence, à son sexe et, même, au secteur d'activité auquel le travailleur appartenait. Ainsi, les coûts sociaux assumés par chaque travailleur âgé en chômage varient souvent en fonction de sa situation particulière.

L'augmentation du taux de chômage et les privations qui en résultent pour les travailleurs âgés constituent un phénomène relativement nouveau découlant des adaptations économiques qui

se sont produites à partir des années 1980. La persistance de cette réalité nouvelle laisse penser que si l'on ne trouve pas maintenant une solution intelligente au problème, celui-ci pourrait s'enraciner.

LE GROUPE VISÉ

Selon l'étude du CCCEI sur les travailleurs âgés, les plus désavantagés par les derniers changements d'ordre économique sont les travailleurs âgés de 55 à 64 ans. Cela ne veut pas dire que les travailleurs de 45 à 54 ans n'ont pas de problème sur le plan de l'emploi, mais plutôt, que leur situation semble pouvoir plus facilement se régler grâce aux mesures d'adaptation au marché du travail existantes, comme les services de placement, la formation, la mobilité et le soutien temporaire du revenu. Selon l'étude précitée, le besoin le plus pressant réside dans la nécessité d'une action concertée pour réintégrer au marché du travail les travailleurs en chômage âgés de 55 à 64 ans et, si cela échoue, de trouver une façon de leur venir en aide jusqu'à l'âge de 65 ans.

Les mesures de réintégration et d'aide qui sont proposées et dont il va être question supposent que cette catégorie de travailleurs soit désignée comme groupe cible faisant l'objet de dispositions spéciales dans le cadre des programmes d'adaptation au marché du travail actuels et proposés.

LES CRITÈRES

Le Conseil a tiré la conclusion suivante: toute aide accordée aux travailleurs âgés doit se fonder sur les droits acquis et viser la réintégration de ces travailleurs au marché du travail dans un emploi productif. Par conséquent, il faut d'abord faire en sorte que le travailleur âgé en chômage cesse de bénéficier de programmes de soutien du revenu et occupe plutôt

un nouvel emploi ou prenne sa retraite afin qu'il reçoive un revenu suffisant le plus rapidement possible. Les travailleurs âgés en chômage ne devraient jamais être contraints de dépendre de l'aide sociale versée par la province pour assurer leur subsistance.

LA STRUCTURE DU PROGRAMME

Le moyen d'en arriver à ces résultats consisterait à offrir un système de protection sociale plus efficace pouvant venir en aide à toutes les personnes touchées, pas seulement à une poignée de privilégiés. Le travailleur âgé en chômage aurait idéalement la possibilité d'obtenir de l'aide à l'adaptation jusqu'à ce qu'il ait réglé son problème ou qu'il ait atteint l'âge de 65 ans.

A l'heure actuelle, les travailleurs âgés en chômage peuvent avoir accès à de nombreux programmes et services offerts par divers ministères. En effet, citons, entre autres, l'aide à la recherche d'emploi offerte dans les Centres d'emploi du Canada, le Régime d'assurance-chômage, les divers programmes de la Planification de l'emploi, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec et, jusqu'à une date récente, le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs. Chacun de ces programmes et services est offert séparément et n'a généralement aucun rapport avec les autres. De plus, chacun de ces programmes et services dépend d'une organisation distincte et d'un système complexe d'exécution et d'administration qui lui est propre.

Le système de protection sociale à l'intention des travailleurs âgés proposé par le Conseil assurerait un service unifié pour tous les programmes existants et ferait en sorte que le travailleur âgé concerné ne rentre pas dans une catégorie obscure dont personne n'est responsable. Le nouveau service de

protection sociale offert aux travailleurs âgés en chômage consisterait en une série de paliers chacun proposant un objectif ou un encouragement au client pour l'inciter, dès que possible, à exercer un emploi ou à subvenir lui-même à ses besoins. Chaque palier correspondrait à une mesure de protection pouvant être appliquée seule ou avec une ou plusieurs autres.

Le dernier palier de ce système de protection pourrait correspondre à l'ancien Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs qui deviendrait le nouveau Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA). Ce système ne laisserait personne de côté, mais on s'efforcerait de faire en sorte que la majorité n'ait pas besoin d'y avoir recours. Il devrait également être clair pour les employeurs que le système proposé ne constitue pas une solution de rechange à un arrangement satisfaisant et équitable au moment de la cessation d'empoi.

Les possibilités suivantes s'offrent actuellement à un travailleur âgé touché par un licenciement permanent. Certaines visent à compenser la perte de revenu entraînée par la cessation d'emploi, d'autres à aider l'intéressé à retrouver une place sur le marché du travail. Chacune des mesures énumérées ci-après, devrait être considérée comme un palier du système de protection sociale.

- **INDEMNITÉ DE CESSATION D'EMPLOI:** Certains travailleurs âgés toucheront l'indemnité de cessation d'emploi dès leur départ. Le montant de cette indemnité sera vraisemblablement fixé en fonction du nombre d'années de service et du salaire du travailleur; celui-ci recevra soit une somme globale, soit plusieurs versements répartis sur une certaine période. Selon les syndicats, les travailleurs et d'autres personnes,

l'indemnité de cessation d'emploi est un revenu différé qui ne devrait pas être considéré comme un revenu gagné pendant la période suivant la perte de l'emploi.

L'étude du CCCEI sur les travailleurs âgés a révélé que bon nombre de travailleurs en chômage recourent à l'indemnité de cessation d'emploi pour s'acquitter d'une partie ou de la totalité de leur hypothèque et autres obligations. Cela renforce l'argument selon lequel cette indemnité ne constitue pas une source fiable de revenu régulier pour le travailleur ayant perdu son emploi et ne doit donc pas être considérée comme telle en ce qui concerne le versement de prestations d'assurance-chômage.

- **PENSION:** Certains employeurs, surtout les plus gros, établissent un régime privé de retraite à l'intention de leur personnel. Ainsi, certains travailleurs âgés licenciés de façon permanente peuvent avoir droit à un certain revenu de retraite. L'importance du revenu varie selon le genre de régime, l'âge du travailleur et le nombre d'années de service accumulées. Lorsqu'ils sont utilisés pour une retraite anticipée, la plupart des régimes de retraite offerts par l'employeur ne fournissent pas un revenu suffisant pour permettre au bénéficiaire de conserver un niveau de vie satisfaisant. Par conséquent, cette source de revenu devrait être considérée, au mieux, comme une partie seulement de la protection dont bénéficie un travailleur âgé. A remarquer ici que, selon les estimations, moins de la moitié des travailleurs ont accès à un régime privé de retraite.

- **ASSURANCE-CHOMAGE:** Jusqu'à récemment, les travailleurs licenciés avaient la possibilité de toucher des prestations d'assurance-chômage. Depuis la modification récente de la politique en matière d'assurance-chômage, cette source de

revenu de subsistance n'est plus assurée. Le rapport du CCCEI sur les travailleurs âgés a qualifié de fâcheux cet état de choses à un moment où un grand nombre de travailleurs âgés font face à des licenciements sur le marché du travail.

L'assurance-chômage ne représente plus une protection fiable, mais peut encore fournir un soutien du revenu temporaire, le temps d'examiner d'autres solutions.

- **CENTRE D'EMPLOI DU CANADA (SERVICES DE PLACEMENT):** La plupart des travailleurs âgés licenciés de façon permanente expriment leur grand désir d'obtenir un emploi productif et de demeurer sur le marché du travail.

  A cette fin, ils ont besoin d'aide pour chercher et obtenir un nouvel emploi. L'aide à la recherche d'emploi devrait d'ordinaire être immédiatement disponible au Centre d'emploi du Canada (CEC). Toutefois, l'étude du CCCEI a révélé que les CEC n'étaient pas efficaces à cet égard et qu'ils ne prêtaient pas beaucoup d'attention aux travailleurs âgés. Les organismes de recherche d'emploi exploités par les collectivités et les syndicats semblent être beaucoup plus efficaces. Il s'agit d'un palier du système de protection auquel des efforts considérables s'imposent pour offrir des services de counselling et d'aide à la recherche d'un emploi. En l'absence de ceux-ci, qu'ils relèvent des CEC ou d'autres établissements, l'ensemble du système de protection sociale proposé pour les travailleurs âgés s'effrondrera. Si l'on a recours à des services de counselling et de placement organisés par les collectivités ou les syndicats, il convient d'aider financièrement les organismes responsables.

- **PLANIFICATION DE L'EMPLOI (FORMATION):** Pour réussir à obtenir un nouvel emploi, le travailleur âgé en chômage pourrait avoir besoin de se recycler ou d'acquérir une

formation nouvelle s'il vise une profession différente. Bon nombre des travailleurs âgés interrogés dans le cadre de l'étude du CCCEI estimaient que cette possibilité ne leur était pas offerte et que la plupart des programmes de formation étaient conçus pour les jeunes. Le CEC, au moyen des programmes pertinents de la Planification de l'emploi, devrait veiller à ce que tous les efforts possibles soient faits pour offrir cette formation aux travailleurs âgés avant de les déclarer inaptes à l'emploi ou encore de les diriger vers d'autres paliers du système.

L'orientation actuelle, dans le cadre de la Planification de l'emploi, vers une formation coordonnée par l'employeur rend difficile aux travailleurs âgés en chômage de remplir les conditions nécessaires pour recevoir de l'aide lorsqu'ils suivent une formation en établissement. Étant donné que certains genres de formation et de recyclage sont mieux assurés dans un cadre officiel de formation, il conviendrait que la politique de la Planification de l'emploi soit modifiée de façon à répondre à ce besoin.

- **PLANIFICATION DE L'EMPLOI (MOBILITÉ):** Même si la plupart des travailleurs âgés sont peu enclins à quitter leur collectivité, certains seraient peut-être disposés à travailler dans un autre endroit s'ils recevaient une aide financière pour leur déménagement. Il faudrait faire plus d'efforts que par le passé pour aider ces travailleurs à profiter des débouchés offerts ailleurs.

- **PLANIFICATION DE L'EMPLOI (FORMATION DU PERSONNEL DE LA PETITE ENTREPRISE):** Selon l'étude du CCCEI sur les travailleurs âgés, environ 10% des travailleurs en chômage seraient prêts à se lancer en affaires si certains des obstacles inhérents à une telle initiative étaient éliminés. La formation représente un élément important d'une telle

adaptation et elle devrait être mise à la disposition de ceux qui en ont besoin. L'une des composantes de la Planification de l'emploi, consacrée à la formation du personnel de la petite entreprise, peut permettre à ceux qui ont déjà créé une entreprise de recevoir une formation. Selon les règles actuelles du programme, il serait toutefois difficile, sinon impossible, qu'un travailleur âgé dont l'affaire a fermé ses portes puisse bénéficier d'un recyclage. Il faudrait donner plus de souplesse à ces programmes pour faciliter l'intégration de ces travailleurs âgés dans la population active.

- **PROGRAMME D'ADAPTATION POUR LES TRAVAILLEURS AGÉS (PATA):** Les travailleurs âgés en chômage qui ne pourraient bénéficier d'aucune des composantes précitées du système de protection sociale seraient assurés, en dernier recours, d'un soutien du revenu grâce au PATA. Si les programmes sont mis en oeuvre comme il convient et avec vigueur, cela ne devrait concerner qu'un faible pourcentage de travailleurs. Ceux-ci continueraient à bénéficier du PATA jusqu'à ce qu'ils trouvent un emploi, qu'ils s'en créent un eux-mêmes ou qu'ils atteignent l'âge de 65 ans.

- **RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA, RÉGIME DES RENTES DU QUÉBEC, SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE et SUPPLÉMENT DU REVENU GARANTI:** Le travailleur pourrait en bénéficier à l'âge de 65 ans à condition d'y être admissible. A cet âge, il cesserait d'être visé par le système de protection sociale décrit plus haut.

LES CRITÈRES POUR LE VERSEMENT DES PRESTATIONS

Le système proposé viserait à garantir un revenu aux travailleurs âgés au moyen d'un emploi, d'un projet d'entreprise ou d'allocations de soutien du revenu. Le

travailleur âgé, s'il se rendait au dernier palier, qui correspond au Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA), recevrait un soutien du revenu. Le bénéficiaire de prestations d'assurance-chômage ou d'une indemnité de cessation d'emploi couvrant une période donnée postérieure au licenciement, pourrait recevoir l'aide du PATA une fois cette période terminée à moins d'avoir atteint un autre palier ou d'avoir trouvé un emploi. Les travailleurs âgés en chômage continueraient de bénéficier du PATA jusqu'à ce qu'ils atteignent un autre palier, qu'ils obtiennent un emploi ou en créent un pour eux-mêmes ou qu'ils atteignent l'âge de 65 ans.

A certains moments, il y aurait chevauchement entre divers paliers du système. Par exemple, le Centre d'emploi du Canada pourrait s'occuper du travailleur âgé en chômage à un moment où celui-ci touche des prestations d'assurance-chômage. De même, un travailleur pourrait toucher ce genre de prestations tout en étant inscrit à un programme de formation. L'ordre dans lequel on aura recours aux divers paliers peut varier d'une personne à une autre. Par exemple, une personne désireuse de mettre sur pied une entreprise pourra recevoir une aide pour créer sa propre entreprise plutôt que des services de placement du CEC ou encore l'aide à la mobilité. Le but visé consiste à faire en sorte que les travailleurs en chômage puissent obtenir de l'aide, d'au moins un palier, quelle que soit leur situation. Ainsi, personne ne souffrirait des lacunes du système comme c'est si souvent le cas actuellement.

Le coût de chaque palier d'aide devrait être envisagé par rapport aux autres options existantes. L'aide offerte à un palier particulier pourrait empêcher le travailleur âgé de devoir recourir à un autre palier, plus coûteux. Par exemple, plusieurs demi-heures passées dans un CEC pour obtenir du counselling d'emploi (ou d'autres services de counselling) peuvent éviter à une personne d'atteindre le palier du PATA, où les coûts seraient beaucoup plus élevés.

Idéalement, pour que cette approche donne de bons résultats, elle devrait englober tous les programmes fédéraux liés au marché du travail et à l'adaptation sociale des travailleurs âgés.

LES TAUX DE PRESTATION

Le PATA devrait être considéré comme une mesure de transition entre, d'une part, le chômage et, d'autre part, l'intégration au marché du travail ou encore la retraite. Le montant des prestations versées aux termes du programme devrait être suffisant pour permettre aux bénéficiaires de maintenir un niveau de vie raisonnable.

LES SOURCES DE FINANCEMENT

Les fonds nécessaires à l'exécution de ce programme devraient provenir des recettes générales de l'État et représenter une contribution de la part de tous les contribuables canadiens aux travailleurs âgés en chômage en reconnaissance de la contribution passée de ces derniers à la croissance et au bien-être économique du Canada. Leurs contributions au fil des années au Régime d'assurance-chômage et aux caisses de retraite devraient aussi être reconnues.

LE COUT ANNUEL

Si suffisamment d'efforts sont déployés pour venir en aide à ces travailleurs grâce aux programmes d'adaptation au marché du travail énumérés précédemment, le nombre de travailleurs âgés en chômage qui atteindront le palier du PATA sera peu élevé. Néanmoins, il y a de fortes chances que le coût du programme soit supérieur à l'affectation proposée ($125 millions sur 3 ans). Toutefois, selon le CCCEI, les problèmes auxquels se heurte ce segment de la population active sont tels qu'il pourrait être nécessaire et justifié d'augmenter les crédits du PATA ou de lui affecter des fonds pris à d'autres programmes.

LES MÉCANISMES D'EXÉCUTION

Le CCCEI se préoccupe de ce que, actuellement, un trop grand nombre de groupes à l'intérieur du système exécutent un trop grand nombre de programmes, indépendants les uns des autres. Selon toute apparence, rien n'aurait été tenté pour unifier les programmes en question ni pour les appliquer de façon à régler les problèmes des travailleurs âgés en chômage. A tout le moins, il faudrait essayer de déterminer si la "déségrégation" actuelle des programmes et des mécanismes de prestation est nécessaire. De l'avis du CCCEI, non seulement une telle multiplicité de programmes n'est pas nécessaire, mais elle aboutit à un mécanisme de prestation confus, coûteux et inefficace. Idéalement, un centre de service unifié à l'intention des travailleurs âgés contribuerait grandement à régler les problèmes d'emploi particuliers à ce groupe. A tout le moins, le Centre d'emploi du Canada[1] devrait être chargé d'aider les travailleurs âgés en chômage à déterminer leurs besoins et diriger ces derniers vers le palier d'aide approprié, pour la simple raison qu'un vaste réseau de CEC est déjà en place dans l'ensemble du pays.

AUTRES CONSIDÉRATIONS

Les recommandations formulées dans le présent document ne diminuent en rien l'importance de celles que contenait le rapport du CCCEI intitulé, Les travailleurs âgés: crise imminente sur le marché du travail.

Le CCCEI, en raison des consultations poussées qu'il a menées précédemment, demeure convaincu que les centres de placement et

---

1. En supposant que les CEC amélioreront leurs services aux travailleurs âgés. Dans son étude sur les travailleurs âgés effectuée en 1985, le CCCEI avait relevé des lacunes à cet égard.

les centres de counselling exploités par la collectivité sont plus efficaces dans le cas des travailleurs âgés en chômage que les CEC, et que le versement d'une indemnité de cessation d'emploi ne devrait pas influer sur l'admissibilité du travailleur âgé aux prestations d'assurance-chômage. Selon le CCCEI, il est nécessaire de mener une campagne nationale pour corriger les fausses idées qu'a la population au sujet des travailleurs âgés; en outre, des stimulants d'ordre fiscal ou autres spéciaux devraient être offerts aux employeurs pour les inciter à embaucher des travailleurs âgés. L'engagement du Conseil à l'égard des autres recommandations formulées dans le rapport qu'il a publié en 1985 sur les travailleurs âgés demeure le même.